



## La collaboration intercommunale : facteur décisif du succès de la mise en œuvre des plans régionaux et des schémas d'agglomération

---

Essai sur la pratique de la gouvernance territoriale en  
Suisse romande

Lausanne, avril 2012





Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

EPFL ENAC INTER CEAT • BP • Station 16 • 1015 Lausanne • tél. 021 693 41 65 • fax 021 693 41 54 • <http://ceat.epfl.ch>

33.146.09 – LT-gn

## La collaboration intercommunale : facteur décisif du succès de la mise en œuvre des plans régionaux et des schémas d'agglomération

---

Essai sur la pratique de la gouvernance territoriale en Suisse romande

*Michel REY, économiste*

*Laurent THEVOZ, géographe*



## Table des matières

1.	CONSIDERATIONS LIMINAIRES .....	1
2.	NOTRE CONCEPTION DE LA GOUVERNANCE .....	2
3.	LA REALISATION DE PROJETS REGIONAUX : ENSEIGNEMENTS DES PRATIQUES DE MISE EN ŒUVRE DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE .....	5
3.1	Les conditions extérieures aux communes .....	5
3.2	Les conditions spécifiques aux communes .....	8
3.3	4 scénarii possibles de collaboration intercommunale pour la réalisation de projets régionaux .....	11
3.4	Conclusion : les conditions de la collaboration intercommunale .....	14
4.	LES RECOMMANDATIONS POUR UNE BONNE GOUVERNANCE DE LA CONCRETISATION DES PROJETS REGIONAUX .....	15
4.1	Recommandations à l'intention de la Confédération et des Cantons pour améliorer les conditions cadre de la collaboration intercommunale .....	15
4.2	Recommandations à l'intention des communes pour le pilotage politique de leur collaboration lors de la concrétisation de projets régionaux .....	17
4.3	Recommandations à l'intention des communes pour le pilotage technique de leur collaboration pour la concrétisation de projets régionaux .....	21
	Bibliographie .....	25

## RÉSUMÉ

### Constat

La mise en œuvre des plans directeurs régionaux et des schémas d'agglomération est souvent déficiente en Suisse romande. Cette situation s'explique largement par l'absence de collaboration intercommunale. Cette dernière constitue la condition première et impérative d'une mise en œuvre effective et efficace. Si celle-ci fait défaut, les projets régionaux, même classés comme prioritaires par les documents de planification, ne se concrétisent pas.

Les pratiques actuelles le démontrent, la collaboration entre communes ne va pas de soi. Plusieurs facteurs interviennent simultanément pour faciliter ou freiner cette collaboration intercommunale.

Parmi les conditions favorables, nous avons mis en évidence l'importance d'une vision commune du développement régional, l'existence de structures de collaboration spécifiquement conçues pour traiter de la mise en œuvre des questions d'aménagement du territoire, un appui extérieur cantonal et/ou fédéral à la collaboration intercommunale, ainsi que des perspectives de croissance régionale en termes d'emplois et de population, ce qui facilite des négociations « gagnant-gagnant » entre les communes.

D'autres facteurs rendent, au contraire, plus difficile toute collaboration, comme la concurrence entre communes en matière d'aménagement du territoire, la conception du « chacun pour soi » lors de la mise en œuvre des projets régionaux, des structures de collaboration intercommunales conçues pour des tâches générales de promotion et de planification et, enfin, une évolution négative, au plan régional, des emplois et/ou de la population, ce qui génère une concurrence accrue entre les communes.

Ces conditions existent simultanément et se combinent pour avoir des effets contradictoires. Dans ce sens, les conditions de la collaboration intercommunale sont toujours singulières et doivent faire l'objet d'initiatives adaptées à chaque contexte régional.

### Recommandations

Pour assurer une mise en œuvre efficace de la planification régionale, il est impératif de promouvoir la collaboration intercommunale, condition première à réunir pour concrétiser les projets régionaux. Ces recommandations s'adressent aux autorités politiques, aux agents de l'administration et aux experts.

- La Confédération et les cantons doivent mettre en place des conditions cadre qui facilitent la concrétisation de la collaboration entre communes, avec des stratégies cantonales d'appui dotées de moyens financiers et techniques ; les appuis que la Confédération et les cantons offrent pour la gestion des agglomérations doivent être élargis aux régions rurales (Recommandations 1 à 3).
- Les communes sont, en partenariat avec les régions, responsables du pilotage politique de la concrétisation de leur collaboration. Elles doivent d'abord reconnaître leur interdépendance pour la mise en œuvre des projets régionaux, formaliser les règles qui régissent leur collaboration dans des conventions intercommunales approuvées et définir les chantiers prioritaires à traiter dans le cadre de la mise en œuvre (Recommandations 4 à 8).
- Les communes doivent réunir les conditions techniques nécessaires à l'opérationnalisation de leur collaboration en vue de la concrétisation des projets régionaux en réunissant pour chacun d'eux les moyens humains, matériels et financiers nécessaires à leur concrétisation (Recommandations 9 à 14).

## 1. CONSIDERATIONS LIMINAIRES

### **Objet de la réflexion : la collaboration intercommunale pour concrétiser les projets régionaux**

Les réflexions développées s'intéressent à la gouvernance de la mise en œuvre des plans régionaux. Elles portent sur l'ensemble des conditions à réunir pour passer de la planification à la concrétisation des projets régionaux prioritaires.

Plus spécifiquement, nous traitons des modalités de la collaboration intercommunale comme condition impérative du succès de la mise en œuvre de tout schéma ou de toute planification de caractère régional, vu les caractéristiques du fédéralisme suisse.

### **Notre propos et notre questionnement**

Le document prolonge et complète les réflexions menées en 2007 autour de l'élaboration et de l'approbation des schémas d'agglomération de l'arc lémanique (Rey et Thévoz 2007) et plus récemment en matière de politique territoriale en Suisse<sup>1</sup>.

Il s'agit d'un document écrit à partir de pratiques en pleine évolution. La mise en œuvre des projets régionaux est un processus d'apprentissage auquel nous entendons contribuer, en faisant référence à nos propres activités à la CEAT en tant que facilitateur de plusieurs démarches d'aménagement régional. Elles s'appuient en particulier sur quatre expériences de planification régionale : l'Ouest lausannois, l'agglomération / région de Nyon, la région de Morges et la Broye.

Le fil conducteur de nos réflexions se propose de répondre au questionnement suivant :

**« La collaboration intercommunale constitue la condition impérative de la concrétisation des projets déclarés d'importance régionale dans les documents de planification : quelles sont les conditions qui sont de nature à la faciliter ou à la freiner ? »**

Notre article de 2007 traitait des conditions de la gouvernance nécessaire à l'élaboration de la planification régionale; celui-ci s'intéresse aux conditions à réunir pour mettre en œuvre cette planification.

### **Un article sous la forme d'essai**

Le document a le caractère d'un essai. Les enseignements et les recommandations découlent d'un nombre limité de cas. Mais nous sommes convaincus qu'ils peuvent être généralisés pour un grand nombre de régions en Suisse. La mise en œuvre des plans régionaux et des schémas d'agglomération est une pratique en pleine évolution. Aussi l'ambition de ce document est-elle de favoriser le débat politique à son sujet et de fournir des bases pour des travaux scientifiques plus approfondis sur la gouvernance territoriale.

---

<sup>1</sup> Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace. Rapport à l'intention de la Confédération tripartite sur les agglomérations, juin 2009, Berz & Partner et CEAT.

Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002-2009, Rapport final à l'intention de l'ARE et du SECO, Berne, CEAT, Ernst Basler + Partner et INFRAS, 2010.

## Un document en trois parties

La première partie du document présente notre conception de la gouvernance alors que la deuxième est consacrée aux enseignements issus de l'observation des pratiques actuelles des acteurs en matière de gouvernance pour la mise en œuvre des plans directeurs régionaux et des schémas d'agglomération. Finalement, nous présenterons des recommandations concernant les conditions à réunir pour mettre en place une gouvernance en vue de concrétiser les projets régionaux.

## 2. NOTRE CONCEPTION DE LA GOUVERNANCE

### Définition de la gouvernance

Par gouvernance, nous entendons « *l'ensemble des pratiques collectives par lesquelles un ordre politique est produit à partir de la négociation autour de l'élaboration et de la mise en œuvre de valeurs, normes, mécanismes et procédures permettant aux acteurs régionaux de définir le bien commun en termes de développement territorial. Ces pratiques font appel à la coopération et à la collaboration entre acteurs et institutions pour qu'ils mutualisent leurs connaissances, leurs ressources et leur légitimité et qu'ils mettent une limite à leurs pratiques unilatérales et à leur concurrence* » (définition adaptée de : Hamel P. et Jouve B. 2006, pages 35 et 40).

Notre approche s'appuie sur les cas concrets auxquels la CEAT a été associée. Mais elle fait aussi référence aux travaux théoriques qui soutiennent qu'il est possible d'organiser le pilotage politique des agglomérations urbaines sans recourir à des prescriptions obligatoires (cf. D. Kübler 2007 et P. Le Galès 1998). La capacité de pilotage est liée aux conditions spécifiques et locales en matière institutionnelle, économique, sociale et politique. Il n'y a pas d'organisation idéale pour ce pilotage. Trois facteurs sont importants pour son succès :

- les acteurs doivent négocier de façon coopérative et ne pas laisser les conflits sans solution ; il faut pour cela des mesures qui créent la confiance comme une information transparente, des procédures de consultation et de participation crédibles ;
- la mise en place de mesures d'incitation provenant d'instances supérieures qui vont influencer la négociation et l'esprit de coopération au niveau régional et local ;
- la présence d'un leadership avec des visions de développement et des projets concrets permettant de stimuler et de tester la collaboration active des acteurs concernés par les projets régionaux.

### Le respect des compétences en place

Notre conception de la gouvernance s'inscrit dans le cadre institutionnel actuel de la Suisse, notamment en matière d'aménagement du territoire. Elle prend acte du choix fait par les autorités en place en matière de gouvernance régionale qui respecte la répartition actuelle des compétences entre les communes et le canton. Elles n'envisagent pas, du moins à court et moyen terme, l'introduction d'un 4<sup>e</sup> niveau institutionnel et décisionnel. Nous reprenons donc un postulat déjà évoqué dans notre étude de 2007.

Que se cache-t-il derrière ce choix ? En Suisse, les autorités communales et cantonales estiment disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour mener des stratégies de collaboration et des jeux d'alliance entre elles. Elles le prouvent dans de nombreux projets d'agglomération qui sont des



opportunités d'expérimentation en cours. C'est pour elles, la démonstration qu'il leur est possible de travailler et d'innover dans le cadre des structures institutionnelles existantes et dans les interstices des lois en vigueur. Il est illusoire d'escompter, dans un temps rapproché, des changements juridiques et politiques dans cette répartition de compétences<sup>2</sup>.

Certes, dans les expériences auxquelles la CEAT a été associée, des instances régionales ont été mises en place pour encadrer l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux et des schémas d'agglomération, mais elles ne disposent pas de compétences formelles de décision pour concrétiser leurs projets régionaux. Ces instances aident à la décision, mais elles respectent l'autonomie et les compétences des communes membres.

### Les projets d'importance régionale et leur concrétisation

Pour être cohérente et effective, la mise en œuvre d'un plan directeur régional passe nécessairement par la réalisation des projets d'aménagement déclarés d'importance régionale dans les documents de planification correspondants<sup>3</sup>. Pour les autorités concernées, le défi est de collaborer pour que ces projets régionaux d'aménagement prioritaires le soient effectivement dans le cadre de leur gestion annuelle. Autrement dit, leur défi est alors de « ***passer d'une collaboration pour l'élaboration d'un plan régional à une collaboration pour l'inscription de projets concrets d'aménagement dans les budgets, ainsi que dans les plans d'aménagement et les règlements des communes concernées*** ».

A titre d'exemple de mise en œuvre de projets régionaux d'aménagement, on peut citer :

- l'équipement et la réglementation d'une zone d'urbanisation d'importance régionale et (éventuellement) la réduction ou la suppression de zones à bâtir dans d'autres communes ;
- l'équipement d'une zone d'activité d'importance régionale et (éventuellement) la réduction ou la suppression d'autres zones d'activités dans d'autres communes ;
- les infrastructures, les équipements et la réglementation nécessaires à l'aménagement d'une zone urbaine centrale ;
- l'harmonisation (modification ou élaboration) des réglementations communales pour assurer la protection et la mise en valeur d'un paysage ou de celles relatives à des zones environnementales d'importance régionale (réseau écologique, parc régional, ...) ;
- les infrastructures, le financement et la réglementation pour la mise en place de réseau de transport et de mobilité (douce) ou d'autres prestations dans le secteur touristique, par exemple ;
- l'élaboration, le financement et la gestion de projets d'équipements collectifs d'importance régionale (centre sportif, de loisirs, culturel).

La concrétisation de ces projets régionaux prioritaires passe par leur incorporation dans des plans d'aménagement locaux, par la coordination entre les communes concernées de ces affectations et des réglementations correspondantes, ainsi que par la mobilisation et la mutualisation de leurs ressources financières.

---

<sup>2</sup> Comme le propose par exemple K. Horber (voir bibliographie) qui fait un plaidoyer résolu pour l'introduction d'un 4<sup>e</sup> niveau politico-administratif.

<sup>3</sup> Nous faisons toujours référence aux mêmes régions que celles retenues dans notre première étude, c'est-à-dire les régions de l'Ouest lausannois, de Morges, de Nyon et de la Broye vaudoise et fribourgeoise.

## **L'interdépendance comme condition de la collaboration entre communes**

De manière générale, la collaboration entre entités requiert certaines conditions qui sont aussi valables pour les communes<sup>4</sup>. La plus importante d'entre elles se réfère à la question de l'interdépendance entre les objectifs poursuivis par les parties en présence. Il faut bien noter que cette interdépendance peut prendre deux formes : la concurrence ou la complémentarité.

Dans le premier cas, l'interdépendance entre communes les met en position antagonique : ce que gagne l'une, l'autre la perd. Ou pour le dire autrement, leurs objectifs sont interdépendants et incompatibles ; ils ne peuvent pas être atteints ensemble et simultanément. Soit la commune A remplit son objectif, soit c'est la commune B.

Dans le second cas, les parties ont des objectifs qui sont interdépendants et complémentaires, c'est-à-dire qu'elles sont liées parce qu'elles doivent collaborer pour remplir leurs objectifs respectifs. Elles sont alors puissamment incitées à collaborer. Sans cette complémentarité entre objectifs, les parties en présence n'ont aucun intérêt à collaborer : chacune a plutôt intérêt à agir seule, de manière indépendante et unilatérale.

Les conflits entre communes surgissent, par exemple, lorsqu'elles perçoivent, à juste titre ou non, leurs interdépendances comme antagoniques. Cela les conduit à agir chacune de manière indépendante pour son propre compte, et donc à être en concurrence. Au contraire, c'est seulement si elles sont intimement convaincues à la fois de l'interdépendance et de la complémentarité de leurs objectifs (elles ont besoin les unes des autres pour atteindre leurs objectifs respectifs) qu'elles peuvent développer des relations de collaboration pour réaliser des projets régionaux.

Ceci est particulièrement vrai en Suisse où l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire confère aux communes un pouvoir important et de grandes responsabilités. Les autorités communales se voient alors contraintes d'agir en fonction de leurs intérêts propres dans le cadre de leurs compétences pour assumer leur responsabilité de promotion et de gestion de leur développement.

Dans ces conditions, des projets régionaux ne peuvent être réalisés que si les communes, éventuellement le canton et des acteurs privés, collaborent pour réunir les deux conditions suivantes :

- la mutualisation de leurs connaissances, de leurs ressources et de leur légitimité ;
- la fixation de limites aux initiatives unilatérales et à la concurrence intercommunale.

Pour être crédible et opérationnelle, une telle collaboration implique un accord minimum, ratifié dans une convention, sur les objectifs régionaux poursuivis, la mise en commun des ressources financières et réglementaires, la coordination des actions individuelles. Ce genre d'accord formel sur les buts et le contenu de la collaboration est indispensable, pour assurer, d'une part, la consolidation des relations de confiance entre partenaires et, d'autre part, pour leur offrir la flexibilité nécessaire à ce que leurs décisions futures permettent à leur collaboration de répondre à des conditions nouvelles et imprévues.

En conclusion, il faut insister sur la nécessité de la collaboration intercommunale pour mettre en œuvre les plans régionaux. Si cette dernière fait défaut, il y a tout à craindre que l'histoire ne se répète : les plans régionaux restent dans les tiroirs et chaque commune continue à jouer sa propre partition en matière d'aménagement et de développement territorial.

---

<sup>4</sup> Tiré et adapté de « La coopération, du concret ! Perspectives de la psychologie économique » de H. Schulze et C. Clases, de Institut für Kooperationsforschung und -entwicklung ; Hochschule für Angewandte Psychologie, FHNW, Lucerne, Séminaire RegioSuisse, 14-15 septembre 2010.

### **3. LA REALISATION DE PROJETS REGIONAUX : ENSEIGNEMENTS DES PRATIQUES DE MISE EN ŒUVRE DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE**

Cette partie, sous la forme d'enseignements, met en évidence les conditions qui freinent ou favorisent la collaboration entre les communes lors de la mise en œuvre de plans régionaux d'aménagement du territoire.

Nous avons regroupé les enseignements en deux groupes. Il y a ceux qui font référence aux conditions extérieures qui, en quelque sorte, échappent largement aux communes (chap. 3.1) et il y a les enseignements qui font référence aux conditions qui dépendent des communes (chap. 3.2). A la lumière de ces conditions extérieures et spécifiques aux communes, nous avons identifié 4 scénarii de collaboration intercommunale (chap. 3.3). Enfin un chapitre de conclusion résume les conditions qui favorisent ou freinent cette collaboration intercommunale.

#### **3.1 Les conditions extérieures aux communes**

##### **E1 La question de la mise en œuvre de la planification régionale est délaissée**

###### *Absence de réflexion générale sur la mise en œuvre*

De manière générale, on constate que les législations cantonales et fédérales sont très discrètes voire muettes sur la collaboration intercommunale nécessaire à la mise en œuvre des planifications régionales. D'autre part, et à notre connaissance, les travaux scientifiques portant sur la collaboration intercommunale dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et de sa mise en œuvre sont peu nombreux et ne peuvent pas prétendre avoir fait le tour du problème (Kübler 2007, Le Galès 1998 et Horber 2011).

Rien d'étonnant dès lors à ce que, au moment de leur approbation, les planifications régionales soient très peu explicites sur la manière de concrétiser les projets qu'elles déclarent d'importance régionale. Elles contiennent parfois des dispositions générales sur la mise en œuvre (organigramme, définition des compétences et des besoins financiers). Les projets régionaux sont habituellement énumérés dans les documents approuvés ; un ordre de priorité est parfois proposé pour leur réalisation.

Mais elles ne contiennent pas ou très peu de principes pour la mise en œuvre de dispositions fixant les règles et les modalités de la mutualisation des ressources et de l'harmonisation des réglementations; de même elles sont muettes sur les limites à mettre aux décisions unilatérales des communes et à la concurrence intercommunale qui en découlent et qui entravent la réalisation des projets régionaux.

Plus surprenant encore, du moins dans les cas analysés, on peut constater l'absence de toute analyse sérieuse des causes des très maigres résultats atteints par les plans directeurs régionaux antérieurs. Leur quasi absence de résultats lors de leur mise en œuvre est pourtant suffisamment patente pour qu'elle interroge tous les protagonistes impliqués.

On peut toutefois observer récemment quelques initiatives intéressantes qui esquissent des modalités concrètes de collaboration intercommunale pour la mise en œuvre de la planification régionale<sup>5</sup> (cf. E7).

---

<sup>5</sup> Voir en particulier le cas de l'Ouest-lausannois.

### *Déficit d'anticipation de la part des cantons*

Les responsables cantonaux ont accompagné les démarches de planification. Ils ont poussé à une approche plus stratégique de ces documents. Mais ils ne se sont guère souciés de leur mise en œuvre. Ils ne l'ont pas anticipée du point de vue stratégique. Les acteurs cantonaux, en particulier les services administratifs, agissent encore souvent de façon sectorielle ou cloisonnée. Ils sont d'abord soucieux du respect des exigences légales et de leur budget - dont ils ont la responsabilité - plutôt que de la faisabilité effective des projets concrets. La pratique du partenariat public – privé est souhaitée, mais elle est souvent difficile à concrétiser.

### *Confiance générale dans le statu quo*

Tout se passe, trop souvent encore, comme si les acteurs publics, notamment communaux, estimaient que la mise en œuvre des projets régionaux allait de soi et pouvait être assumée par les communes dans le cadre des procédures communales existantes et de leurs compétences.

Déficit d'anticipation ? Incapacité à concevoir cette collaboration intercommunale sans faire référence à un projet précis ? Volonté délibérée des autorités communales de préserver leur liberté d'action, leur marge de manœuvre en omettant sciemment le sujet ? Peu importe la ou les raisons, la collaboration intercommunale pour la mise en œuvre n'est pas un thème abordé dans les documents de planification régionale. Et ceci même si le plan court le risque très élevé de finir sur les rayons de bibliothèque (plan « schublardisé »).

En d'autres termes, on peut affirmer que la mise en œuvre est une « abonnée absente » de la planification régionale.

## **E2 La collaboration intercommunale est fortement conditionnée par la dynamique de développement régional**

L'observation des pratiques en aménagement du territoire semble démontrer qu'elles sont directement influencées par le contexte de développement territorial. Les communes collaborent plus facilement lorsqu'elles ont, toutes, des perspectives favorables de croissance démographique et d'emplois, ce qui est généralement le cas des régions urbaines. Dans un tel contexte, les perspectives de développement laissent augurer des gains pour toutes les parties. Les projets étant plus nombreux, toutes les communes peuvent raisonnablement escompter en accueillir quelques-uns pour assurer leur croissance. En d'autres termes, le « gâteau » augmente en quantité et en qualité, ce qui permet d'assurer de belles tranches pour tous les convives. Les communes sont alors dans une situation « gagnant – gagnant » où leurs objectifs sont complémentaires.

Au contraire, dans les régions à faible croissance ou en décroissance (les régions rurales ou périphériques), l'absence ou les faibles perspectives de croissance régionale rendent la collaboration entre communes beaucoup plus difficile. Ces dernières sont en concurrence pour le partage d'un gâteau qui diminue – ou stagne – en quantité et en qualité. Les espérances de gain, ou pour le moins du maintien de leur situation, sont plus aléatoires. Les gains réalisés par une commune risquent fort de se faire aux dépens des autres communes. Elles sont alors dans une situation « gagnant – perdant » ; leurs objectifs sont antagoniques.

Dans les régions urbaines, de plus en plus de questions d'aménagement se posent à une échelle régionale (voir les exemples donnés aux pages 4 et 5). Aucune commune ne peut prétendre résoudre seule ces questions qui affectent directement les perspectives de développement de l'ensemble des communes et de la région. De plus, les effets de décisions unilatérales d'une commune ont des

conséquences qui mettent en évidence leur interdépendance avec les communes voisines. Les régions intermédiaires, comprenant des communes en croissance et d'autres en stagnation ou en décroissance, se rapprochent du second cas de figure, en raison des inégalités que provoquent généralement la répartition des gains et des pertes des projets d'importance régionale.

Dans l'étude menée pour le compte de la Conférence tripartite pour les agglomérations (CTA) de 2009 « Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural », les études de cas montrent bien que les mutations structurelles de l'agriculture (diminution des emplois et désaffectation des bâtiments) conduisent les communes rurales à mener des politiques volontaristes pour accueillir des habitants et des emplois. Elles se font concurrence entre elles, ce qui diminue leur volonté et leur capacité à développer des stratégies de collaboration intercommunale en matière d'aménagement du territoire. Elles ont tendance à rejeter toute restriction à leur potentiel de développement.

La dynamique générale du développement de la région influence donc structurellement la propension des communes à collaborer en matière d'aménagement du territoire. Les autorités communales sont inévitablement en concurrence en raison de la faiblesse du développement régional et indépendamment des prédispositions personnelles des autorités impliquées. Alors si un plan directeur régional compte sur leur collaboration pour se concrétiser, il y a fort à parier que les efforts bien intentionnés de quelques acteurs cantonaux et communaux ne puissent pas faire le poids face à la pression d'une concurrence inévitable entre autorités communales responsables.

Notons au passage que les fusions de commune permettent de contourner cet obstacle et non pas de le résoudre, comme on le pense trop souvent. Les communes, une fois fusionnées, doivent entretenir des relations avec leurs nouvelles (communes) voisines sur le mode de la concurrence ou de la collaboration selon des conditions régionales qui n'ont pas changé pour autant. Les parties en présence n'ont pas créé de nouvelles relations entre elles, plus harmonieuses ; elles sont seulement plus fortes pour défendre seules leurs intérêts propres.

### **E3 L'appui du Canton et de la Confédération constitue un facteur décisif de la collaboration intercommunale, même dans les régions en croissance**

La politique fédérale des agglomérations a constitué un stimulant décisif pour la collaboration et la définition de priorités régionales. Les communes étaient contraintes de se mettre d'accord sur les projets d'infrastructures de transport et de mobilité dans leur agglomération pour pouvoir bénéficier des subventions fédérales<sup>6</sup>. Le canton de Vaud a soutenu cette exigence fédérale et il a participé activement aux démarches de planification de l'Ouest lausannois et de l'agglomération Lausanne-Morges, offrant l'appui de ses services administratifs et apportant des moyens financiers. La participation d'un Conseiller d'Etat a de plus légitimé la démarche et la consolidation de la collaboration entre communes et avec le Canton.

Ce sont donc finalement les appuis conjoints de la Confédération et d'un canton qui se sont révélés déterminants pour que les communes collaborent à la planification régionale des agglomérations. Mais l'évaluation de cette même politique<sup>7</sup> met bien en évidence que la question de la mise en œuvre des mesures d'aménagement du territoire, en particulier en matière de densification et de développement vers l'intérieur des agglomérations, reste entière. Un peu partout les projets de

<sup>6</sup> CEAT, Ernst Basler + Partner et INFRAS, 2010, *Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002-2009*, Rapport final à l'intention de l'ARE et du SECO, Berne.

<sup>7</sup> Op cité.

densification se heurtent aux résistances des voisins directement concernés (propriétaires fonciers, habitants et autorités communales), selon les plus pures règles du NIMBY<sup>8</sup>. Là aussi, le passage de la planification à la réalisation de projets régionaux d'aménagement du territoire ne va pas de soi.

Dans les régions à faible développement, la Confédération n'intervient pas du tout en matière d'aménagement du territoire et elle ne prête aucune « assistance à la collaboration », sauf en matière d'emploi, avec sa nouvelle politique régionale. Cette dernière est destinée à stimuler l'innovation régionale (au sens large et auprès des entreprises privées). On peut craindre que ses effets ne soient donc que très limités sur la volonté et la capacité à collaborer des communes en matière d'aménagement du territoire. De plus, la politique régionale est trop récente pour en évaluer les effets sur la collaboration intercommunale.

De manière générale, les cantons plaident bien, de leur côté, pour une approche régionale, par exemple en matière de zones d'activités et d'urbanisation, notamment via leur plan directeur cantonal. Trop souvent au moment de la mise en œuvre, ils se contentent d'intervenir de manière traditionnelle et réglementaire en s'adressant à la (ou aux) commune(s) directement concernée(s), en la (les) conseillant et en assurant en même temps le rôle de contrôleur et de gardien des règles fixées dans le plan directeur cantonal.

Sans incitation cantonale particulière et adaptée aux conditions régionales, il est vain d'attendre des communes qu'elles collaborent volontairement pour réaliser des projets d'envergure régionale en aménagement du territoire. Il est également difficile de les empêcher d'agir de manière indépendante en fonction de leurs intérêts et donc d'être en concurrence les unes avec les autres. L'administration cantonale est alors condamnée à tenter d'en limiter les effets négatifs, en particulier en termes d'étalement urbain.

## **3.2 Les conditions spécifiques aux communes**

### **E4 La concurrence entre communes rend très difficile leur collaboration au moment de la mise en œuvre des plans régionaux**

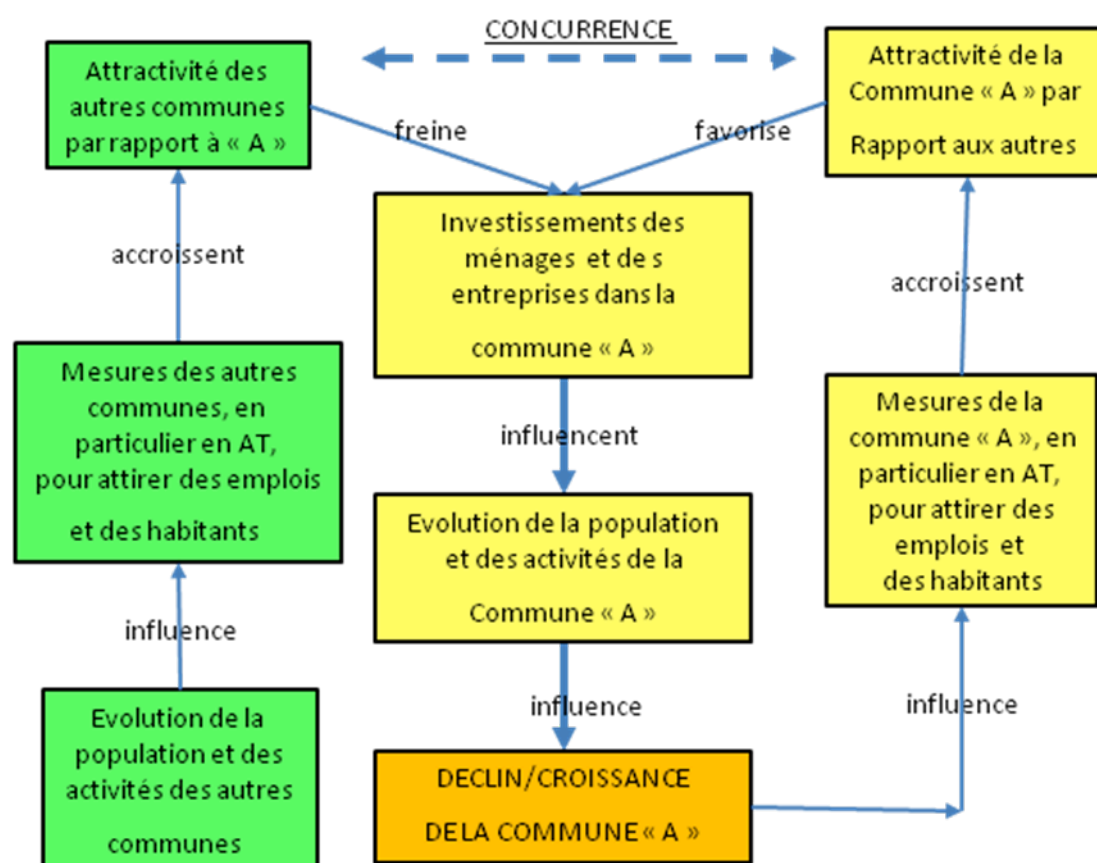
Les communes ont souvent une longue expérience de collaboration intercommunale en matière d'infrastructures publiques (équipements scolaires, hôpitaux, stations d'épuration des eaux, programmes sociaux, etc.). Pour tous les projets de ce type, les économies d'échelle représentent une puissante incitation à la collaboration. En effet, lorsque « tout le monde gagne » avec la réalisation d'une infrastructure qui bénéficie à toutes les communes, son financement est plus facile à partager entre plusieurs collectivités, par ailleurs obligées parfois par la loi à fournir les prestations dont il est question.

Il n'en va pas de même en matière d'aménagement du territoire puisque cette politique publique procède, entre autres, à une répartition spatiale des habitants, des emplois et des activités qui sont sources de revenus fiscaux d'importance stratégique pour les communes. L'inégalité de la répartition des gains fiscaux engendrés par les mesures d'aménagement du territoire conduit alors les communes à se retrouver en situation de concurrence (voir schéma) et non pas en situation de complémentarité.

---

<sup>8</sup> Acronyme anglais qui signifie « pas dans mon jardin ».

**Schéma : AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET CONCURRENCE ENTRE UNE COMMUNE « A » ET LES AUTRES COMMUNES**



Face à une évolution défavorable de leur population et de leurs emplois, et donc de leurs rentrées fiscales, les communes sont toutes tentées de prendre des mesures pour promouvoir leur croissance. Cela les conduit en premier lieu à prendre des mesures d'aménagement du territoire destinées à accroître leur attractivité. Elles se retrouvent en concurrence avec toutes les autres communes qui font de même pour attirer les investissements des ménages et des entreprises.

Cette situation rend alors très difficile, voir impossible, la collaboration pour des projets régionaux parce que s'il est possible de partager les coûts entre toutes les communes de la région, par exemple d'une « zone régionale d'activités », il n'en va pas de même pour la répartition des gains fiscaux qui se concentrent dans une commune seulement<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Les récents soubresauts qui ont vu la commune de Montagny menacer de quitter l'agglomération d'Yverdon avant de se rétracter sont une bonne illustration de cette dynamique (24 Heures, 08.11.2010).

### **E5 La collaboration pour la mise en œuvre de projets régionaux dépend de la compréhension par les autorités communales de leur interdépendance en termes de contraintes et d'opportunités de développement territorial**

La collaboration nécessaire à la réalisation de projets régionaux repose sur l'active complicité des autorités communales impliquées. Ce sont elles qui doivent être conscientes de la situation dans laquelle elles se trouvent, des opportunités et des contraintes liées à la dynamique du développement de leur région. Ce sont aussi elles qui doivent faire reconnaître la nécessité d'un appui du canton et/ou de la Confédération. Pour ce faire, elles doivent encore et d'abord se convaincre de leur interdépendance et des opportunités qu'elles leur offrent et qu'elles doivent savoir saisir (voir dans le point 2. L'interdépendance comme condition de la collaboration entre les communes).

Trop souvent encore, les acteurs locaux communaux et cantonaux ne prennent pas toute la mesure de la situation dans laquelle ils se trouvent lorsqu'ils doivent faire face à la mise en œuvre de projets d'importance régionale. Ils continuent à agir comme si chacun pouvait décider seul, sans considérer les conséquences régionales de leurs décisions. Ils se contentent du statu quo dans le sens où ils estiment pouvoir continuer à agir de manière unilatérale et sans rien faire ensemble. Ils sous-estiment alors le risque qu'ils prennent de tous perdre, ensemble.

### **E6 Dans les régions en croissance, les autorités communales et cantonales collaborent plus facilement pour identifier leurs projets régionaux prioritaires et définir les modalités de leur mise en œuvre.**

Dans les cas qui nous servent de référence, les communes appartenant à une région en croissance ont été capables de définir leurs priorités d'aménagement du territoire sous la forme de « chantiers » thématiques ou géographiques. Ces derniers ont été choisis au terme d'une démarche impliquant une participation active des autorités communales et ils ont fait l'objet de décisions prises au sein de l'instance régionale de pilotage politique.

Dans les régions à faible développement, les documents de planification sont en général lacunaires en ce qui concerne la mise en œuvre des priorités, surtout en termes de zones d'activités et d'urbanisation d'importance régionale. Leurs plans régionaux dressent un état des lieux, énumèrent des objectifs généraux et listent une série de mesures et de projets, mais sans fixer des priorités.

Dans les schémas d'agglomération des communes urbaines, les acteurs publics ont défini des instances de pilotage politique et technique spécifiquement conçues pour les questions d'aménagement du territoire, ainsi que des modalités de collaboration, de mobilisation des moyens et des ressources en vue de la concrétisation de projets régionaux. Dans une deuxième étape, les chantiers ont été approfondis dans des études de détail qui ont associé tous les acteurs publics et privés nécessaires à leur réalisation. Il a été ainsi possible d'approfondir leur faisabilité technique, réglementaire et financière, avant de passer à la définition des conditions politiques de leur concrétisation.

C'est le sens des conventions de collaboration signées entre communes et avec le canton. C'est aussi la mise en place d'un pilotage technique des projets prioritaires doté de ressources suffisantes. C'est une suite logique à la définition de projets/ chantiers prioritaires dans les documents de planification dont l'existence appelle la mise sur pied d'un dispositif de collaboration pour les mettre en œuvre. De telles conventions ont été signées dans le cadre des schémas d'agglomération de l'ouest lausannois et de la région de Morges ([www.ouest-lausannois.ch](http://www.ouest-lausannois.ch) et [www.lausanne-morges.ch](http://www.lausanne-morges.ch)).



Au contraire et sans surprise, dans les régions à faible croissance ou en déclin, les communes ont plus de peine à définir des modalités de mise en œuvre, basées sur la collaboration, de leurs projets régionaux. Elles restent obnubilées par des projets qui pourraient les favoriser, elles d'abord, et par les initiatives qu'elles peuvent prendre pour les accueillir sur leur territoire. De plus, « laissées à elles-mêmes » et ne comptant qu'avec des organisations générales qui ne sont pas spécifiquement dédiées aux questions d'aménagement du territoire, elles ne peuvent pas dépasser les obstacles à leur collaboration. Elles se retrouvent, entre elles, pour négocier leur collaboration alors qu'elles sont en concurrence !

### **E7 La collaboration intercommunale est facilitée par l'existence d'une vision territoriale de développement transversale et stratégique**

Une telle vision, partagée et acceptée, oriente et facilite la collaboration et la coordination entre tous les acteurs politiques, privés et associatifs de la région. Elle doit prendre en compte toutes les dimensions du développement (spatial, économique, social, culturel), ce qui va faciliter les négociations « gagnant – gagnant », condition impérative pour assurer le succès de la collaboration intercommunale.

La vision territoriale définit le contenu et les domaines des collaborations potentielles. Elle doit être conçue comme une série d'actions stratégiques à mener dans un contexte imprévisible et incertain.

Cette vision sert de feuille de route pour maintenir le cap de la collaboration intercommunale au service du développement. Pour préciser les grandes options de développement, elle propose des chantiers géographiques et thématiques prioritaires pour lesquels elle doit énumérer les défis à relever du point de vue territorial, institutionnel et organisationnel en vue de leur concrétisation par les acteurs concernés.

L'observation des pratiques de planification révèle que des progrès ont été réalisés. On peut parler d'une amélioration de la qualité et donc de l'utilité des visions territoriales. C'est notamment le cas des schémas d'agglomération. Mais ces derniers demeurent encore souvent très sectoriels (transport et urbanisation).

### **3.3 4 scénarii possibles de collaboration intercommunale pour la réalisation de projets régionaux**

En examinant les conditions qui interviennent dans la collaboration intercommunale pour réaliser des projets régionaux, nous pouvons identifier quatre scénarii de collaboration.

- **Scénario 1 – la collaboration « naturelle »** correspond à la situation où les communes de régions en croissance doivent faire face à des problèmes communs dont les solutions permettent des économies d'échelle. Elles peuvent ainsi toutes être gagnantes, si elles réunissent à mutualiser leurs moyens. Les réseaux d'eau (historiquement les premiers à voir les communes agir de concert, en réseau<sup>10</sup>) et de transport public sont de bons exemples de ce type de scénario.

Ce scénario ne va pas de soi. Les communes peuvent refuser de collaborer par exemple lorsque l'une d'entre elles estime disposer de suffisamment de moyens pour se lancer seule

<sup>10</sup> Pflieger G., 2008, La Suisse est-elle un espace de première classe ? Flux, n° 72, p. 4-12.

dans la réalisation d'un projet. Cela lui permet de ne pas dépendre des autres, d'affirmer son autonomie et d'en retirer le prestige qui lui est lié, au risque parfois de ne pas être en mesure d'en assumer seule le bon fonctionnement.

Contexte régional de développement		Développement régional ...	
Contexte suprarégional et institutionnel		... en croissance, facilitant donc des relations « gagnant – gagnant », ainsi qu'une prédisposition favorable à la collaboration intercommunale	... stagnant ou en déclin, conduisant donc à des relations « gagnant-perdant », ainsi qu'à des prédispositions défavorables à la collaboration intercommunale
Dispositions cantonales ou fédérales en matière de collaboration intercommunale	Dispositions incitatives ou contraignantes	<b>Scénario 3 – collaboration facilitée par</b> une prise de conscience propre qui permet de mettre une limite à la concurrence et de tirer parti des appuis extérieurs complémentaires	<b>Scénario 4 – collaboration de survie</b> pour des projets de type LIM, Broye VD-FR, Programme de SO pour la NPR...
	Absence de dispositions	<b>Scénario 1 – collaboration « naturelle »</b> à l'exemple des réseaux urbains comme l'eau et les transports publics	<b>Scénario 2 – collaboration bloquée</b> en raison de relations de concurrence exacerbée, imposées par le dilemme « gagnant-perdant » et les (mauvaises) conditions régionales

Un autre risque réside dans le fait que, malgré leur intérêt objectif à collaborer, les communes ne le fassent pas pour des raisons liées à leur dynamique interne : défense à outrance de l'autonomie communale, statu quo considéré comme acceptable, blocage politique interne, etc. Dans les deux cas, elles risquent ensemble et à terme de perdre toutes en raison d'une collaboration insuffisante (scénario 2).

- **Scénario 2 – la collaboration bloquée** correspond à une situation de stagnation ou de déclin régional qui accroît la concurrence entre les communes.

Les rares opportunités de développement qui se présentent sont alors un enjeu majeur pour chacune d'entre elles. Elles doivent toutes faire face au dilemme « gagnant-perdant », tentant chacune de tirer son épingle de ce jeu. Ce sont des situations très difficiles à gérer par les communes elles-mêmes.

Dans de telles situations le risque d'une surenchère entre les communes est très élevé. Elles sont amenées à promouvoir l'occupation de leur zone à bâtir, allant même jusqu'à subventionner les prix du terrain à bâtir.

Ces communes ne peuvent collaborer que si une solution est trouvée pour assurer une répartition équitable des gains et des pertes liés aux rares opportunités de développement qui s'offrent à elles.

- **Scénario 3 – la collaboration facilitée par un appui extérieur** correspond à une situation où les nombreux projets de différentes communes, alimentés par la croissance régionale, se juxtaposent, de manière désordonnée et chaotique. Les communes se retrouvent alors, comme dans le cas de l'Ouest lausannois, dans une situation où elles sont bloquées par leur propre développement individuel. Elles déclinent, ou pour le moins perdent en capacité concurrentielle, par rapport aux communes d'autres régions. Elles courent donc le risque de toutes perdre en même temps ; c'est ce qui arrive lorsque leur stratégie individuelle les conduit à ne pas collaborer de peur de voir une autre commune en tirer profit.

Un appui extérieur, de niveau cantonal et/ou fédéral, s'avère alors indispensable pour leur permettre de « s'asseoir à la même table » et de dépasser leur antagonisme et leur blocage.

Cet appui à la collaboration doit, pour avoir une chance de succès, leur offrir des moyens pour mettre sur pied des solutions qui permettent de répartir les gains et les charges de manière plus équitable. Ces appuis ne sont néanmoins pas suffisants, en soi. Pour qu'ils soient effectifs il est indispensable que, préalablement, les autorités communales concernées aient pris conscience de leur interdépendance, des conséquences de leurs décisions unilatérales (blocage réciproque) et de la nécessité de mettre une limite à leur autonomie et à leur concurrence pour se répartir les fruits de la croissance régionale.

- **Scénario 4 – la collaboration de survie** se présente lorsque les communes d'une région en difficulté peuvent compter, face à des projets qui potentiellement leur offrent des économies d'échelle, sur des mesures facilitant leur collaboration. Chaque commune peut alors en retirer un profit plus ou moins équivalent qui justifie sa contribution individuelle. Elles peuvent alors collaborer pour la mise sur pied de projets communs, à partir de la reconnaissance de leur interdépendance et avec une aide extérieure. Ce fut le cas avec les projets soutenus par la LIM.

Dans ce cas, le risque est que, si les communes en présence ne prennent pas conscience à temps de leur interdépendance et de la nécessité de leur collaboration, elles perdent des opportunités pour promouvoir leur développement, contribuant par là à leur déclin ou à leur stagnation. Elles risquent alors de se retrouver dans une situation correspondant au scénario 2. Cela peut être le cas des régions où les communes peinent à mettre sur pied des projets communs pour bénéficier d'un appui cantonal ou fédéral par exemple au sens de la nouvelle politique régionale.

### 3.4 Conclusion : les conditions de la collaboration intercommunale

Partant de notre questionnaire initial et considérant les expériences en cours, nous avons pu mettre en évidence les conditions qui favorisent ou qui freinent la collaboration entre les communes lors de la mise en œuvre de la planification régionale.

Les quatre conditions suivantes facilitent cette collaboration :

- a. L'existence d'une vision commune du développement territorial de la région et qui inclut la définition de chantiers prioritaires, tant géographiques que thématiques (E6 et E7).
- b. Des structures de décision intercommunales qui permettent de traiter des questions spécifiques d'aménagement du territoire (E5 et E6).
- c. Un appui extérieur cantonal et/ ou fédéral sous la forme de conseils, de financement des démarches et d'appui de concertation (E3).
- d. Des perspectives favorables de croissance régionale des emplois et de la population qui offrent une marge de manœuvre facilitant des négociations « gagnant-gagnant » (E2).

D'autres conditions interviennent pour freiner la collaboration entre communes :

- e. La concurrence entre communes en matière d'aménagement du territoire pour attirer des ménages et des entreprises (E4).
- f. La conception du « chacun pour soi » selon laquelle la mise en œuvre peut être de la responsabilité des communes sans qu'elles ne doivent se concerter entre elles. Cette attitude fait l'impasse sur l'interdépendance qui les lie non seulement lors de l'adoption de leur plan ou schéma directeur, mais surtout au moment de réaliser des projets (E1, E5 et E6).
- g. Des structures de collaboration intercommunales conçues pour des tâches générales de promotion de leur développement qui ne sont pas adaptées pour traiter des questions spécifiques d'aménagement du territoire (E6).
- h. L'évolution négative, au plan régional, des emplois et/ou de la population accroît la concurrence entre les communes et rend plus difficile des solutions de type « gagnant -gagnant » (E2).

Il faut finalement remarquer que ces conditions existent simultanément et peuvent avoir des effets contradictoires, les unes facilitant la collaboration et les autres la rendant au contraire plus difficile. Elles combinent leurs effets pour constituer chaque fois un scénario différent. Dans ce sens, les conditions effectives de la collaboration intercommunale sont toujours singulières, d'une région à l'autre.

#### **4. LES RECOMMANDATIONS POUR UNE BONNE GOUVERNANCE DE LA CONCRETISATION DES PROJETS REGIONAUX**

Les recommandations ont pour objectif de favoriser la concrétisation des projets régionaux inscrits dans les documents de planification. Elles visent à promouvoir la mise en place de conditions nécessaires à la collaboration intercommunale, indispensable à la réalisation de tels projets déclarés prioritaires pour la région.

Ces recommandations découlent des enseignements que nous avons mis en évidence en matière de gouvernance de la mise en œuvre des planifications régionales. Elles s'adressent aussi bien aux responsables politiques qu'aux agents des administrations des communes, des cantons et de la Confédération, tout comme aux experts de la mise en œuvre.

De manière générale, les cantons peuvent favoriser la collaboration intercommunale pour la mise en œuvre des plans régionaux par la mise en place de stratégies cantonales d'appui dotées de moyens financiers et techniques. Elles complètent donc, dans les régions urbaines, les appuis offerts par la Confédération destinés essentiellement à la planification territoriale. Elles doivent veiller en particulier à offrir aux régions rurales des appuis conséquents pour la planification et sa mise en œuvre de manière à compenser l'absence de contributions de la Confédération (Recommandations 1 à 3).

Il revient aux communes d'assumer leur responsabilité incontournable quant au pilotage politique de leur collaboration pour la mise en œuvre. Elles doivent reconnaître pour ce faire leur interdépendance dans la mise en œuvre des projets régionaux, formaliser dans des conventions intercommunales les règles de leur collaboration et définir les chantiers à mettre en œuvre en priorité (Recommandations 4 à 8).

Elles doivent également réunir les conditions techniques nécessaires à l'opérationnalisation de leur collaboration à travers un ensemble de dispositions qui leur permettent de mobiliser les moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la concrétisation de leurs projets régionaux (Recommandations 9 à 14).

Nous ne revenons pas ici sur l'exigence d'une vision stratégique du développement régional (voir Rey et Thévoz, 2008 et l'enseignement 7) ; c'est un pré-requis impératif à la concrétisation des projets régionaux. Sans vision, les recommandations suivantes risquent d'être inopérantes.

##### **4.1 Recommandations à l'intention de la Confédération et des cantons pour améliorer les conditions cadre de la collaboration intercommunale**

En raison de l'ordre fédéral qui octroie aux seuls cantons la compétence d'organiser le niveau local de l'administration publique, il leur revient en priorité la responsabilité de promouvoir et faciliter la collaboration entre les communes. Avec l'appui de la Confédération, ils doivent améliorer les conditions cadre dans lesquelles les communes pourront mieux collaborer lors de la mise en œuvre des projets d'importance régionale.

## **R1 Le Canton doit élaborer, en partenariat avec les communes et les régions, une stratégie d'appui à la collaboration intercommunale pour la mise en œuvre des plans directeurs régionaux**

Le thème de la collaboration intercommunale est peu abordé dans les politiques cantonales ou alors de manière sectorielle pour chacune d'entre elles. Or le développement territorial relève de la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques dont la compétence revient généralement au canton (politique agricole, touristique, régionale, promotion, transports, aménagement du territoire, etc.). Il conviendrait de systématiser dans le cadre d'une stratégie cantonale les contributions du canton à la collaboration intercommunale pour la mise en œuvre; cela pourrait prendre la forme d'un plan d'action pluriannuel qui devrait porter sur les thèmes suivants :

- examiner et mettre en place des systèmes de compensation des coûts et des charges résultant de l'harmonisation des réglementations et de la mutualisation des investissements communaux; il s'agit d'offrir des compensations aux communes qui renoncent à des projets propres et s'engagent à apporter leur contribution au financement de projets régionaux<sup>11</sup> ;
- introduire obligatoirement dans les plans régionaux un chapitre consacré aux conditions de la collaboration intercommunale pour la mise en œuvre ;
- octroyer des appuis méthodologiques, matériels et financiers aux démarches de collaboration intercommunale pour la mise en œuvre, en priorité dans les régions rurales ou à faible croissance ;
- systématiser et diffuser les « bonnes pratiques » et les enseignements des (rares) expériences de collaboration intercommunale réussies. Les associations professionnelles et le monde universitaire peuvent être associés à cette tâche de gestion de la connaissance ;
- mettre en place, au niveau cantonal, un suivi des expériences de la collaboration intercommunale pour la mise en œuvre.

## **R2 Le canton doit apporter aux communes des appuis financiers et techniques non seulement pour la planification mais aussi pour la mise en œuvre des projets prioritaires**

La planification régionale est une démarche relativement difficile pour les communes et pour leurs représentants. Il s'agit souvent d'une expérience unique et de longue haleine ; les communes réfléchissent ensemble, mais elles continuent à travailler seules ; les conflits intercommunaux et de personnes demeurent. Il n'est pas facile de prendre du recul pour faire des arbitrages. Et les autorités locales sont élues et réélues sur une base communale et non régionale.

Aussi la présence et l'appui du canton – matériel et financier – via un Conseiller d'Etat et ses chefs de services – sont-ils nécessaires pour aider les communes à dépasser leurs antagonismes, à chercher des solutions et à faire preuve d'imagination et d'initiative. Cet appui doit être d'autant plus important

---

<sup>11</sup> Les récents travaux de la CTA (2010 ; voir bibliographie) représentent une clarification importante en la matière. Ils ne tiennent cependant pas assez compte, selon nous, de la spécificité introduite par les mesures d'aménagement qui conduisent à une répartition inégale des charges et des bénéfices. Nous pensons, par exemple, aux propositions de prélèvement de la plus-value pour compenser le dézonage de certains secteurs.

que la région connaît un faible développement, voir une stagnation, car la concurrence entre les communes y est plus vive.

Le canton ne peut se limiter à un suivi administratif de contrôle et de sanction. Le succès de plusieurs schémas d'agglomération est largement dû à cet engagement cantonal. Il convient de s'en inspirer. L'engagement cantonal se justifie d'autant plus que le niveau régional est préconisé dans des documents cantonaux, comme le plan directeur cantonal où les communes sont invitées à collaborer et à travailler sur une base régionale.

### **R3 La Confédération doit apporter son appui aux expériences de collaboration intercommunale dans les régions rurales**

La Confédération a joué un rôle décisif pour stimuler la collaboration intercommunale dans le cadre des projets modèles et des projets d'agglomération. Ses incitations financières et ses exigences en matière de pilotage politique des projets d'urbanisation couplés aux transports ont quasiment contraint les communes urbaines et le Canton à collaborer.

La Confédération doit poursuivre dans cette voie en valorisant les « bonnes pratiques » (organisation de plateformes d'échanges, lancement et appui à des projets pilotes, etc.). Elle doit chercher à étendre cet appui à d'autres expériences de planification, en particulier à celles qui concernent des régions à faible croissance, par exemple en milieu rural et alpin. La collaboration intercommunale doit faire partie des thèmes prioritaires de la Confédération, à traiter dans le cadre de la mise en œuvre de ses politiques sectorielles, comme celles concernant le tourisme, l'agriculture et la politique régionale.

La révision en cours actuellement de la LAT avec ses nouvelles exigences annoncées en matière de délimitation et de localisation des zones à bâtir dans un cadre régional peut être l'occasion d'introduire des normes et d'émettre des directives utiles à la collaboration intercommunale en aménagement du territoire.

## **4.2 Recommandations à l'intention des communes pour le pilotage politique de leur collaboration lors de la concrétisation de projets régionaux**

Ces recommandations concernent le pilotage politique de la mise en œuvre des projets régionaux. Elles font référence à l'ensemble des dispositions à prévoir (instances, compétences, procédures, moyens) pour faciliter politiquement la collaboration entre les communes et avec le canton. Elles sont à la fois l'expression et le résultat, la condition et la conséquence de la volonté des autorités communales de collaborer pour gérer leur territoire régional commun. Elles renvoient à la capacité politique des communes de collaborer pour concrétiser effectivement les priorités définies au niveau régional.

### **R4 Les autorités communales font émerger et reconnaissent, avec l'appui du canton, l'interdépendance qui les lie entre elles pour la concrétisation de leurs projets régionaux prioritaires**

Les autorités communales ont la responsabilité de revoir leurs relations régionales basées sur leurs seules décisions unilatérales et de mettre une limite à leur concurrence. C'est la première condition pour qu'elles s'ouvrent à la collaboration.

Si la reconnaissance de cette interdépendance en matière d'aménagement et de développement territorial fait défaut, toutes les mesures visant à stimuler la collaboration intercommunale seront vaines. Et l'appui du Canton et de la Confédération n'y changera rien.

La démarche de planification régionale fait généralement ressortir les problèmes qui lient entre eux les collectivités qui partagent le même territoire (par exemple d'étalement urbain, de transports ou de promotion économique). Dans la plupart des cas, la solution au problème ne peut être qu'intercommunale ; aucune commune ne peut mettre en œuvre seule une solution.

La reconnaissance de cette interdépendance ne va pas de soi ; elle ne se décrète pas. Elle résulte d'une prise de conscience progressive qui se fait peu à peu au cours de la démarche de planification. Pour se faire, celle-ci doit alors impérativement établir le diagnostic de la collaboration entre les communes, c'est-à-dire de la situation dans laquelle elles se trouvent (voir les 4 scénarii présentés dans le chapitre 3.3).

Il faut ensuite impérativement mettre en évidence les conséquences des décisions individuelles et unilatérales des communes pour en évaluer les effets en terme de développement territorial régional.

En terme opérationnel, cette recommandation implique l'introduction dans les analyses de planification régionale d'un diagnostic relatif à la collaboration intercommunale pour la mise en œuvre de projets régionaux de manière à traiter des aspects suivants :

- une analyse historique des succès et des échecs de la collaboration intercommunale en aménagement du territoire et de leurs causes ;
- une projection du développement territorial dans les conditions actuelles de collaboration répondant à la question : « *Quel est le développement vers lequel nous tendons si chaque commune continue à décider seule et unilatéralement, par exemple en matière d'urbanisation, de transport ou de promotion économique ?* ». La réponse à cette question doit mettre en évidence les gains et les pertes que devraient assumer les communes concernées. Il s'agit de mettre un terme à l'a priori selon lequel les décisions communales d'aménagement n'ont que des conséquences à l'échelle communale. Elles ont toujours des conséquences à une échelle régionale. Il faut les évaluer et les prendre en compte ;
- une évaluation de l'opportunité du statu quo en matière de collaboration. Il convient d'apprécier, en matière de réglementations et d'investissements et dans le cadre de la mise en œuvre du futur plan régional, si le fait que chaque commune décide seule est une option opportune ou non. Cette réflexion doit conduire à la reconnaissance ou non de la nécessité d'une collaboration intercommunale pour la mise en œuvre du futur plan régional.

## **R5 Le rôle de l'organisme régional dans la mise en œuvre des plans régionaux doit être convenu avec les communes**

Les démarches de planification régionale (plan directeur et schéma d'agglomération) ont été menées sous l'égide d'associations régionales qui ont leur histoire et leurs spécificités (association pour un plan régional, association de promotion économique régionale, région LIM, association ad hoc, etc.). Mais leurs expériences en matière d'aménagement sont fort différentes et leurs compétences sont inégales.

En matière de concrétisation de projets, ces associations régionales ont une expérience plutôt limitée ; de plus, elles n'offrent pas toujours le cadre adéquat pour traiter de questions relatives à la prise de décisions par les communes concernant les projets relevant de l'aménagement du territoire.



Plusieurs régions ont pris récemment des initiatives, avec la création de fonds régionaux et la mise à disposition de personnel compétent pour l'étude et la préparation de projets régionaux. Dans certaines régions, ces derniers sont soumis à préavis régional en vue de leur concrétisation.

Il nous apparaît qu'un organisme régional chargé de coordonner la collaboration entre communes doit avoir une structure et des règles de fonctionnement<sup>12</sup> qui en fasse un réel organe partenaire dans la mise en œuvre de projets concrets. Ce partenariat région-communes doit aider à une prise de décision des communes en vue d'assurer :

- la mutualisation de leurs ressources pour le financement d'investissements régionaux ;
- l'adaptation des réglementations communales à l'échelle de leurs plans de zone pour les harmoniser conformément aux propositions adoptées dans un plan/schéma directeur régional.

## **R6 Les communes élaborent et adoptent une convention qui organise entre elles la prise de décisions politiques nécessaires à la mise en œuvre de projets régionaux**

Une instance de pilotage politique doit être créée pour suivre la mise en œuvre des planifications régionales. Son positionnement par rapport à l'organisme régional en place (autonome ou dépendant) dépend du contexte institutionnel de chaque région. Tous les cas de figure sont possibles. Mais il lui appartient d'élaborer et de faire adopter les règles de collaboration entre les communes et avec le canton. Ces règles doivent être formalisées dans des conventions qui sont des documents par lesquels les communes et le canton s'engagent à collaborer pour œuvrer à la réalisation du plan ou du schéma régional et à travailler à la concrétisation des projets régionaux prioritaires.

Cette instance doit être composée de personnalités politiques représentatives des différentes communes de la région mais aussi dotées de compétences – au sens d'un savoir faire - pour maîtriser les différents aspects de la réalisation des projets régionaux. Il appartient à cette instance politique d'assurer la conduite de la mise en œuvre (vérification de l'adéquation des projets avec les objectifs et les options du plan régional) et le suivi de la concrétisation des projets prioritaires. Elle est la garante du suivi de la mise en œuvre des documents de planification régionale.

Les sites [www.lausanne-morges.ch](http://www.lausanne-morges.ch), [www.ouest-lausannois](http://www.ouest-lausannois), [www.regionyon.ch](http://www.regionyon.ch) fournissent des exemples intéressants d'instances de pilotage politique.

---

<sup>12</sup> De manière complémentaire et plus « traditionnelle » il faut rappeler qu'un tel organisme devrait assurer les quatre fonctions suivantes pour stimuler et favoriser la collaboration intercommunale :

- Aider et contribuer à la définition des projets régionaux prioritaires dans le cadre de la planification, priorités acceptées par les communes et par le canton ;
- Construire un consensus intercommunal autour de ces projets régionaux (fédérer les communes concernées) ;
- Fournir des appuis financiers et matériels à la concrétisation de ces projets prioritaires ;
- Être un partenaire du Canton pour l'élaboration et la négociation des préavis des services cantonaux concernant la réalisation de ces projets.

Le pilotage politique est avant tout un processus d'apprentissage entre acteurs communaux et cantonaux. Les conventions doivent fixer les grandes orientations et les grands principes de la collaboration. Il faut du temps pour expérimenter l'application de ces conventions en les testant de manière pratique dans le cas des projets régionaux concrets, pour éventuellement les adapter ou les compléter.

La convention de collaboration doit également examiner les modalités de résolution de conflits entre les communes, y compris avec d'éventuelles sanctions en cas de non respect des clauses de collaboration. Il est difficile de formaliser de telles sanctions dans des conventions de collaboration intercommunale (complexité des situations, réticence des communes à prévoir des sanctions). Avant d'arriver à des sanctions, on passera généralement par des phases de négociation entre les communes, dont le résultat dépend des rapports de force, mais aussi de la capacité du canton et de l'association régionale à aider à la recherche de consensus.

De ce point de vue, l'existence ou non d'un climat de confiance entre les communes est un facteur déterminant pour une mise en œuvre consensuelle ou conflictuelle entre acteurs. Seul un climat de confiance – à créer de manière progressive pendant le temps de planification - permet de prendre des risques en matière de collaboration régionale au stade de la mise en œuvre. La méfiance conduit nécessairement à l'attentisme ou au repli communal.

#### **R7 Les communes et le canton définissent les modalités de leur collaboration pour la réalisation des projets prioritaires**

Le canton a collaboré étroitement à l'élaboration des documents de planification régionale. Cette collaboration doit se poursuivre pour la phase de mise en œuvre, et plus particulièrement lors de la concrétisation des projets régionaux prioritaires. Elle est forcément ambiguë, car le canton exerce un double rôle : celui de conseiller des communes et celui de contrôleur et gardien des lois. Mais le canton doit devenir un véritable partenaire stratégique de la mise en œuvre.

Il est fréquent que cette double casquette soit portée par des personnes voire des services administratifs différents. La réalisation des projets comprend de multiples aspects techniques, juridiques, financiers qui relèvent de législations spécifiques, de procédures et de lignes budgétaires qui sont de la compétence de différents services administratifs qu'il s'agit de coordonner; sans cela les situations de blocage et les luttes entre services peuvent mettre en péril la réalisation des projets régionaux.

La signature d'une convention spécifique doit régler les modalités de cette collaboration entre les communes et le canton et entre les différents services cantonaux. Cela permet d'éviter des lenteurs ou des blocages au moment des décisions. La convention doit également préciser le rôle de l'instance régionale dans les modalités de discussion avec les communes et le canton. Les négociations entre ces deux partenaires sont souvent difficiles et la région peut alors souvent jouer un rôle de facilitateur.

#### **R8 Les communes identifient et approuvent les chantiers thématiques et géographiques prioritaires à mettre en œuvre à court et moyen terme**

Il est impératif que les autorités communales et cantonales en charge de la planification régionale arrêtent, sous l'égide de l'instance de pilotage politique, des priorités pour la mise en œuvre, qu'il s'agisse de réalisations à concrétiser, de lieux stratégiques à urbaniser ou à protéger, de domaines transversaux à étudier, comme par exemple les transports. On parle alors souvent des chantiers géographiques et thématiques à mettre en œuvre en priorité.

Si ces priorités ne sont pas formellement décidées au moment de l'adoption des plans ou des schémas, le risque est grand que les communes ne privilégient la mise en œuvre de leurs propres projets.

Cependant, la planification ne peut ni ne doit figer la réalité. Il n'est pas rare que des opportunités d'investissements ou de subventions – non prévues par le plan régional – se présentent et entrent en conflit avec les priorités arrêtées. Il faut laisser la souplesse nécessaire au plan pour intégrer de telles opportunités. Il faut donc aussi prévoir, dans les conventions signées, les modalités pour permettre aux instances politiques et techniques de pilotage d'examiner et de prendre position sur de tels projets imprévus.

#### **4.3 Recommandations à l'intention des communes pour le pilotage technique de leur collaboration pour la concrétisation de projets régionaux**

Les recommandations qui suivent concernent le pilotage technique de la mise en œuvre des projets régionaux. Elles font référence à l'ensemble des dispositions à prévoir par les communes (instances, compétences, procédures, moyens) pour qu'elles mobilisent les ressources et les moyens nécessaires à la réalisation de leurs projets régionaux prioritaires.

Ces dispositions sont « la preuve visible » de la capacité des autorités communales à collaborer pour réunir les moyens nécessaires à la mise en œuvre effective des projets régionaux. Elles peuvent être incluses dans la convention de collaboration mentionnée (voir R6) ou faire l'objet d'un accord séparé. Peu importe la modalité, l'important étant bien de formaliser les décisions des communes relatives aux aspects techniques de leur collaboration.

#### **R9 Désigner un(e) chef(fe) de projet chargé de la mise en œuvre des projets régionaux doté de ressources et de moyens d'action**

Pour être efficace, un(e) chef(fe) de projet doit :

- être appuyé par des collaborateurs selon l'envergure et la nature des travaux à mener ;
- disposer d'un personnel administratif pour tous les travaux de secrétariat ;
- avoir des crédits pour les études de détail nécessaires à la concrétisation des projets ;
- pouvoir recourir à des experts extérieurs pour des études spécifiques.

Le chef de projet est le « bras » avancé de l'instance de pilotage politique. C'est à lui qu'il revient de tout faire pour que le plan régional devienne une référence incontournable et permanente pour tous les acteurs du développement territorial. Il lui appartient de défendre, de promouvoir et de concrétiser les propositions du plan directeur régional ou du schéma d'agglomération ainsi que d'en assurer le suivi technique. Il est aussi le gardien des règles de collaboration ou de concurrence convenues entre les communes et avec le canton, règles qu'il s'agit de rappeler aux responsables politiques lorsqu'ils les oublient ou de les leur présenter lorsqu'ils entrent en fonction.

## **R10 Développer un partenariat entre le chef de projet et les techniciens communaux et cantonaux**

Ce partenariat est nécessaire, car il s'agit de mobiliser des ressources et des compétences existant par exemple dans les services d'urbanisme ou les secrétariats et administrations des communes et du Canton. Cela est d'autant plus nécessaire que les procédures de décision des projets régionaux doivent respecter les compétences communales et cantonales. On peut ajouter que le chef de projet peut susciter des craintes de la part des techniciens communaux, qui peuvent y voir un « super chef ». Il faut chercher à développer une culture administrative intercommunale qui prenne en compte la dimension régionale des projets considérés.

## **R11 Prévoir des dispositions spécifiques pour la mise en œuvre de chaque projet régional prioritaire**

En vue de la réalisation de chaque projet régional, il convient de prendre un certain nombre de dispositions qui doivent être ratifiées par l'instance régionale de pilotage politique :

- Désignation **d'une instance de pilotage ad hoc pour chaque projet prioritaire** regroupant tous les acteurs concernés par sa réalisation. Cette instance est propre à chaque projet, car elle constitue la plateforme de conception du projet et les acteurs y défendent et négocient le financement, ainsi que tous les problèmes techniques liés à cette réalisation. On est dans la réalisation effective du projet. On doit passer du « projet papier » au « projet en dur ».

C'est le cas de l'Ouest lausannois, où chaque chantier identifié comme prioritaire est pris en charge par une instance politique réunissant tous les acteurs publics et privés concernés et présidée par le syndic (président) d'une commune ([www.ouest-lausannois.ch](http://www.ouest-lausannois.ch)). Une telle pratique s'est également mise en place dans la région de Nyon ([www.regionyon.ch](http://www.regionyon.ch)).

- Établissement **d'un programme de travail** pour la réalisation du projet. Il faut veiller à ce que tous les aspects de la concrétisation des projets prioritaires soient pris en compte, car le passage d'un pilotage de la planification régionale à un pilotage de projets d'importance régionale est une phase délicate et particulièrement déterminante pour le succès d'une mise en œuvre. Dans ce programme, il faut énumérer entre autres :
  - les aspects techniques à étudier : variantes de localisation, plans de détail, concours d'architecture, coûts d'investissement et de fonctionnement ;
  - les procédures de décision à coordonner : la réalisation est liée à des autorisations, à des garanties de subventions, à des mises à l'enquête ; certaines décisions relèvent des communes, d'autres de différents services cantonaux, voire de la Confédération ;
  - les moyens financiers à mobiliser concernant des investissements et non plus des études à réaliser ; il s'agit donc de sommes plus conséquentes à mobiliser ou à solliciter auprès des législatifs communaux ou de la population ;
  - les incertitudes découlant de risques de recours, de blocage de décisions qui peuvent mettre en péril les projets régionaux.

Tous ces aspects sont complexes, aléatoires ; ils présentent des risques politiques et financiers, sans que les responsabilités entre acteurs ne soient toujours faciles à identifier. C'est pourquoi il faut être attentif à la composition et aux tâches de l'instance de pilotage politique ad hoc qui est souvent composée de responsables communaux élus pour des tâches communales et sans grande expérience en matière de management de projets régionaux complexes.

- **Mutualiser les ressources financières et réglementaires** nécessaires à la réalisation des projets. Les communes doivent s'engager – par convention – à jouer le jeu de la collaboration et à se doter de moyens financiers pour concrétiser ces priorités. De telles règles générales peuvent figurer dans les statuts de l'association intercommunale (si elle existe). Si tel n'est pas le cas, notamment pour les projets d'agglomération, des dispositions sont à prévoir pour le financement, par exemple avec la création d'un fonds régional pour le financement des études, la réalisation et le fonctionnement des projets.

Si les communes ne souhaitent pas créer un tel fonds régional, il est impératif que la convention de collaboration définisse clairement les exigences posées aux communes pour le financement des crédits d'étude et de réalisation des projets à inscrire dans les budgets et les planifications des différentes communes concernées. Si nécessaire, les modalités détaillées pour le financement de chaque projet seront précisées lors des travaux préparatoires pour leur concrétisation.

Des pratiques intéressantes ont été développées dans la région de Nyon ([www.regionyon.ch](http://www.regionyon.ch)) ainsi que dans celles de la Gruyère ([www.gruyèreregion](http://www.gruyèreregion)) et de l'Ouest lausannois ([www.ouest-lausannois.ch](http://www.ouest-lausannois.ch)).

En ce qui concerne les ressources réglementaires, il s'agit surtout de veiller à une bonne coordination des procédures et des compétences de décision communales et cantonales concernant le projet. Selon les communes, le chemin vers la décision est différent. A titre d'exemple, une décision relève de la compétence de l'exécutif ou du législatif et parfois de l'ensemble des citoyens. Il faut examiner ces chemins pour anticiper des retards et même des blocages et chercher la coordination optimale des processus de décision de chaque instance impliquée, notamment des communes.

## **R12 Associer et intégrer les acteurs privés et associatifs à la concrétisation des projets régionaux**

L'élaboration et l'adoption des documents de planification régionale sont de la compétence des acteurs publics, mais la concrétisation des projets régionaux prioritaires implique souvent l'engagement d'acteurs privés et associatifs. Par exemple, l'urbanisation d'une zone prioritaire exige l'accord et l'engagement de propriétaires fonciers. La réalisation d'un projet régional fait souvent appel à des solutions de partenariat public – privé. Les instances en charge de la concrétisation des projets régionaux doivent donc associer ces acteurs, sinon les risques de blocage sont élevés. L'acteur public ne dispose d'ailleurs pas de toutes les ressources, notamment financières, pour réaliser les projets ; celles-ci doivent être mobilisées auprès d'acteurs privés et associatifs qu'il faut intégrer dans le pilotage technique.

**R13 Définir et développer une stratégie d'information et de communication**

La démarche de planification implique un nombre limité d'acteurs, en particulier au niveau communal : en général le syndic ou le président de la commune et éventuellement les membres de l'exécutif communal. Se préoccuper de la mise en œuvre exige l'implication d'acteurs plus nombreux et plus divers, notamment les membres des législatifs communaux, les groupes d'intérêts, les investisseurs potentiels, la population en général. Sans l'appui de ces acteurs, la mise en œuvre est vouée à l'échec. Il s'agit de mobiliser des acteurs et des supporters pour initier des projets d'investissement pour obtenir des décisions de financement et des autorisations de construire, et pour éviter le blocage voire le refus des projets (par référendum notamment). Autant dire qu'une stratégie d'information et de communication doit impérativement faire partie d'une démarche de mise en œuvre d'un plan régional.

**R14 Mettre en place un système de monitoring pour suivre la mise en œuvre**

Dans le cadre de la planification régionale orientée vers la poursuite d'objectifs, il y a lieu de prévoir un système de monitoring (avec des critères et des indicateurs) pour s'assurer que les projets à réaliser correspondent bien aux objectifs fixés et acceptés par toutes les communes. Cette exigence s'impose d'autant plus que la planification régionale s'inscrit souvent dans une perspective de développement durable. De plus, il est fréquent que le contexte économique (tant structurel que conjoncturel) varie rapidement au point de remettre en question les options arrêtées par la planification régionale. Le monitoring doit permettre de vérifier si le cap de développement est maintenu et si les projets régionaux conservent leur pertinence.

## Bibliographie

Ascher F., 2001, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Paris, Ed. de L'Aube.

Berz & Partner et CEAT, 2009, *Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace*, Rapport à l'intention de la Confédération tripartite sur les agglomérations, Berne.

CEAT, Ernst Basler + Partner et INFRAS, 2010, *Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002-2009*, Rapport final à l'intention de l'ARE et du SECO, Berne.

Cipolla C. M., *Allegro ma non troppo*, Edition Il Mulino, Bologna.

Crozier M. et Friedberg H., 1992, *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Le Seuil.

CTA, 2010, *Financement et compensation des charges dans les agglomérations*, ECOPLAN, Daniel Arn et Mirjam Streckler, Berne.

Dherse J.-P. et Dom Hugues Minguet D.H., 1998, *L'éthique ou le chaos ?* Presses de la renaissance, Paris (p. 138-147 et 338-341 pour la question de la confiance).

Etat de Vaud, 2005, *Guide pour la planification intercommunale et régionale*, Lausanne.

François J., 1996, *Traité de l'efficacité*, Paris, Grasset.

Hamel P. et Jouve B., 2006, *Gouvernance et participation dans la gestion publique : un modèle québécois*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Horber-Papazian, K., 2011, *Les enjeux de gouvernance des projets d'agglomération*, cahiers de l'Aspan-SO, n° 1.

Kübler D. et Plüss L., 2007, *La voie vers une politique des agglomérations globale*, Rapport de la CTA, Berne.

Le Galès P., 1998, *Regulations and Governance in European Cities*, International Journal of Urban and Regional Research, p. 482-506.

Pflieger G., 2008, *La Suisse est-elle un espace de première classe ?* Flux, n° 72, p. 4-12.

Rey M. et Thévoz L., 2007, *Innover dans la gouvernance urbaine : enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'Arc lémanique*, Lausanne, CEAT.

Rey M. et Thévoz L., 2008, *Aménagement concerté : des communes lémaniques innovent*. Tracé 04, mars 2008, Lausanne.

Ruegg J., Mettan N. et Vodoz L., 1992, *La négociation*, PPUR, Lausanne.

RUN, 2007, *Contrat de région Entre-Deux-Lacs* ; divers documents de travail.

SAT-Vaud, 2005, *Guide pour la planification intercommunale et régionale*, Lausanne.